

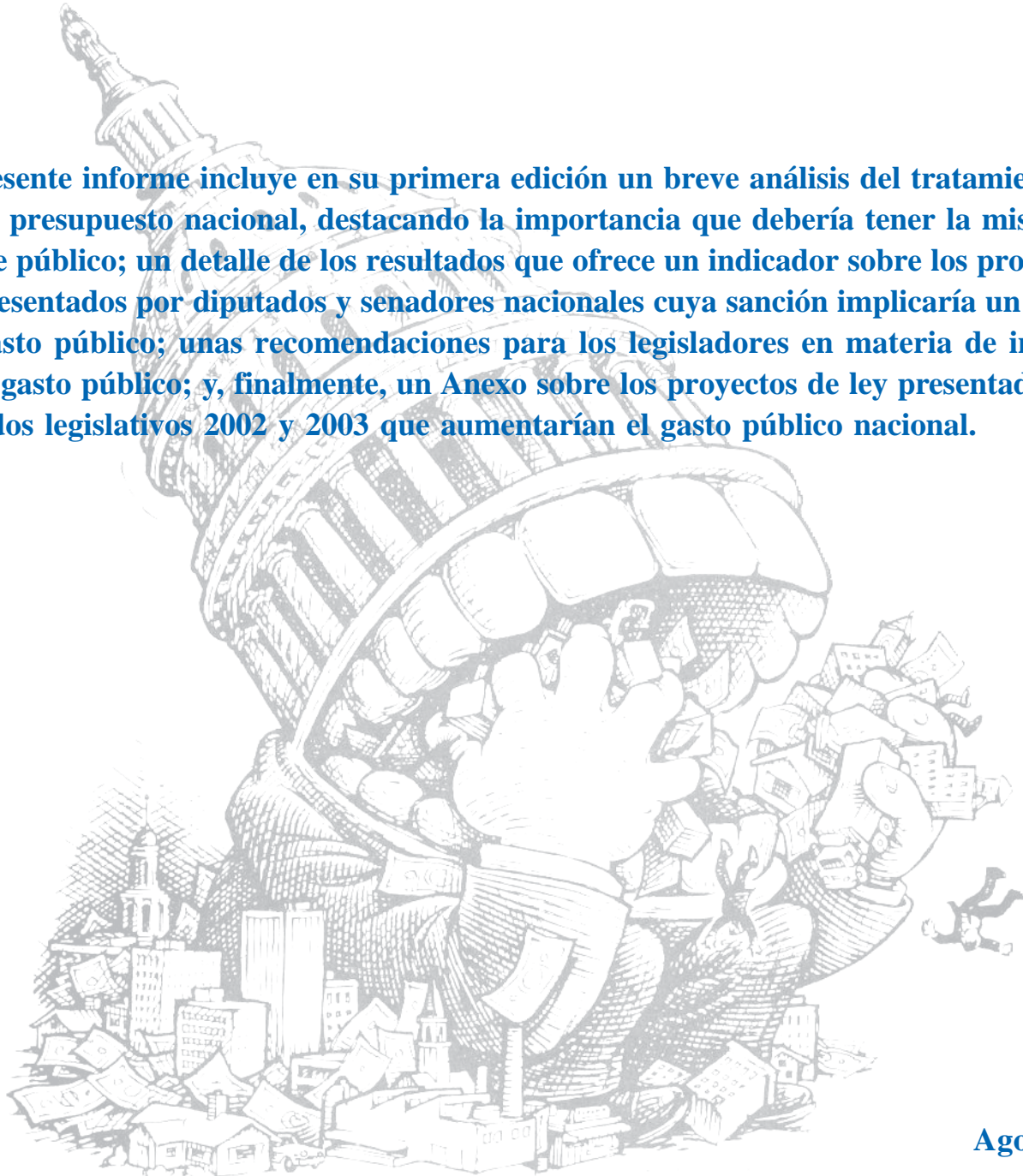


CENTRO PARA LA APERTURA
Y EL DESARROLLO DE
AMÉRICA LATINA

Congreso y Gasto Público en la Argentina

por Gabriel Salvia

El presente informe incluye en su primera edición un breve análisis del tratamiento de la ley de presupuesto nacional, destacando la importancia que debería tener la misma en el debate público; un detalle de los resultados que ofrece un indicador sobre los proyectos de ley presentados por diputados y senadores nacionales cuya sanción implicaría un aumento del gasto público; unas recomendaciones para los legisladores en materia de iniciativas sobre gasto público; y, finalmente, un Anexo sobre los proyectos de ley presentados en los períodos legislativos 2002 y 2003 que aumentarían el gasto público nacional.



Agosto 2004

Gabriel Salvia es Director General del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. Es Editor del “Burocratómetro” y autor de varios artículos e informes sobre temas legislativos, entre ellos “El Congreso a contramano de las reformas” (Revista Apertura), “¡Ladran Chacho! Señal de privilegios” (Diario La Nación), “La reforma del estado en el Congreso Nacional” (Mercado Libre), “Congreso, Intervencionismo y Corrupción” (Probidad) y “Los legisladores y el gasto público” (Revista del Instituto de Desarrollo Empresarial Argentino –IDEA).



El tratamiento de la Ley de Presupuesto Nacional

La discusión de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional debería ser el debate político de fondo, pues se trata nada menos que aprobar, por parte del Congreso de la Nación, en qué se va a gastar, cuánto se va a gastar y cómo se van a gastar los recursos que recauda el estado. Este debate presupuestario es más importante que las promesas y propuestas que se realizan durante las campañas electorales. Al tratar esta ley se considera el tamaño del gobierno nacional, los recursos con los que contarán sus distintas funciones y el costo que representará para los contribuyentes.

Como el estado está para servir a las personas y no las personas para servir al estado, los contribuyentes deberían estar muy atentos cada 15 de septiembre, fecha límite en la cual según la Ley de Administración Financiera del Estado debe el Poder Ejecutivo enviar a la Cámara de Diputados el Proyecto de ley de presupuesto. Y aunque la ley de presupuesto no puede incluir aumento de impuestos, de todas formas los contribuyentes, que están desorganizados y desinformados, quedarán a merced del voluntarismo político de los legisladores y de los grupos de presión de distintos sectores de la burocracia estatal que comenzarán a frecuentar los pasillos del Congreso Nacional exigiendo mayores recursos para una determinada área pública.

Lo anterior está también muy bien explicado por el constitucionalista Bernard Siegan, quien comenta las razones de la falta de resistencia a esta legislación que generará que unos pocos se beneficien a costa de la mayoría: “Existe un mayor número de ciudadanos involucrados que están ampliamente dispersos y que con frecuencia tienen poco o ningún conocimiento de las leyes propuestas o de sus probables efectos. Los costos de la legislación están extendidos de tal manera que pocas personas se ven seriamente afectadas, lo cual limita el incentivo para organizarse. En consecuencia, los costos de las medidas que implican gastos, subsidios y preferencias económicas especiales resultan transferidos a un público generalmente desinformado y resignado.”

En la tradición parlamentaria argentina de los últimos años, sobre el debate presupuestario, queda claro que los legisladores son una amenaza para el bolsillo de los contribuyentes y que en la mayoría de los casos no están dispuestos a defender el patrimonio del sector productivo, impulsando mayores gastos en actividades estatales cuya necesidad primero habría que discutir.

En realidad, la ley de presupuesto nacional es la oportunidad ideal para debatir e implementar una reforma integral del estado, pudiendo reasignarse partidas de unas áreas a otras para seguir gastando lo mismo pero en forma más eficiente o, directamente, eliminando funciones estatales innecesarias, con lo cual el gasto público nacional se reduciría y por ende deberían disminuirse los impuestos. Esto último ayudaría a reactivar genuinamente la economía mediante la inversión privada, pues los particulares dispondrían en mayor medida de sus patrimonios, y también implicaría un mayor protagonismo de la sociedad civil para resolver problemas que el estado no resuelve pero para los cuales dispone de recursos que utiliza en forma ineficiente.

Difícilmente un legislador –o sus asesores- realice una lectura total del proyecto de ley de presupuesto, marcando con un lápiz rojo las asignaciones que considera innecesarias y que son muchas, como posteriores informes privados terminan demostrando. Al mismo tiempo, la falta de un profundo debate del presupuesto nacional demuestra la actitud hipócrita de muchos políticos, muy elocuentes en su preocupación por la situación de pobreza y exclusión social, pero muy inoperantes e irresponsables a la hora de decidir cómo se gasta. En todo caso, si los legisladores tuvieran convicción política y honestidad intelectual en su preocupación por los más necesitados, deberían reasignar los recursos del propio presupuesto del Poder Legislativo, donde hay mucho por reducir. El Congreso Nacional, inclusive, legalizó la deuda externa al aprobar anualmente, y sin discusión, los intereses de la deuda que se incluyeron en las respectivas leyes de presupuesto nacional, perjudicando en mayor medida a las futuras generaciones que ni siquiera participaron del proceso electoral en el cual fueron elegidos los diputados y senadores nacionales que las votaron.

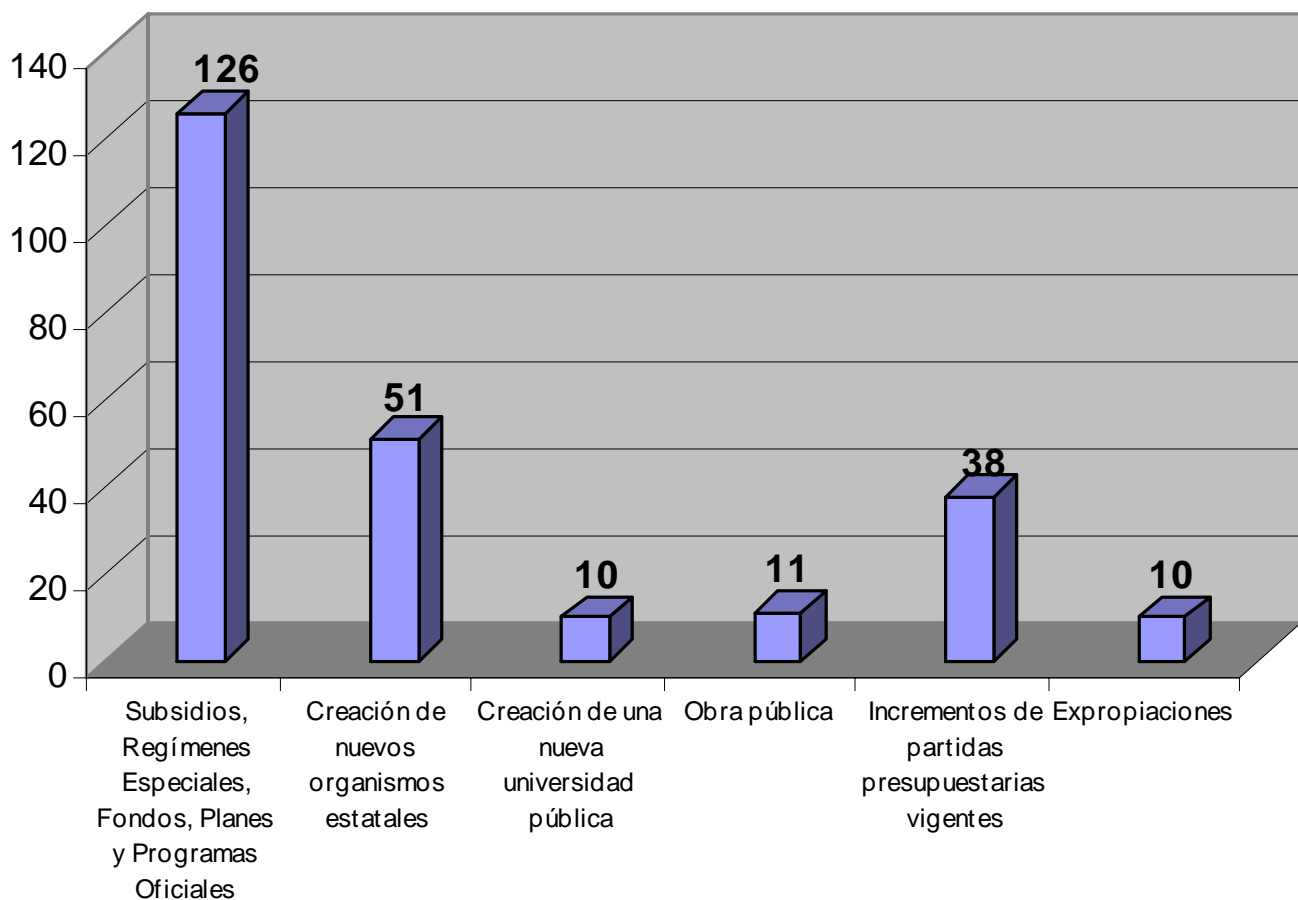
Pero lo cierto es que no existe una discusión seria del presupuesto nacional. El Poder Ejecutivo envía el proyecto con igual o mayor gasto que el presupuesto anterior y cuando los legisladores lo reciben proponen generalmente incrementos al proyecto original. Finalmente el Poder Ejecutivo, luego de votada la ley de presupuesto, debe recurrir a la facultad de veto presidencial para limitar al Poder Legislativo en su incremento del gasto del proyecto original.

Burocratómetro 2002-2003

En su libro “El hombre contra el estado”, el filósofo del siglo XIX Herbert Spencer señalaba que: “La gran superstición política del pasado era el derecho divino de los reyes: la gran superstición política de hoy es el derecho divino de los parlamentos”. De esta manera, Spencer criticaba que “Cuanto más se extiende la acción gubernamental, tanto más cunde entre los individuos la creencia de que todo debe hacerse para ellos y nada por

ellos. De generación en generación va siendo menos comprendida la idea de que el fin perseguido debe ser realizado por la acción individual o mediante asociaciones particulares, y se hace más familiar la idea opuesta, hasta que tal vez llegue a mirarse la gestión del gobierno como el único medio práctico”.

Eso que Spencer advertía hace ciento diez años tiene gran vigencia hoy día y en el caso de la República Argentina se puede comprobar con los resultados que ofrece el “Burocratómetro”, un indicador parlamentario que destaca los proyectos de ley, presentados por diputados y senadores nacionales durante los períodos legislativos 2002 y 2003, cuya sanción implicaría un aumento del gasto público y, por ende, afectarían al bolsillo del contribuyente. De los resultados de este informe surge que los diputados y senadores nacionales presentaron un total de 5.238 proyectos de ley en ambos períodos, de los cuales 246 proponían un incremento del gasto público nacional. En cuanto al tipo de gasto que originarían la sanción definitiva de estos proyectos, la clasificación que puede ofrecerse es la siguiente: 126 corresponden a Subsidios, Regímenes Especiales, Fondos, Planes y Programas Oficiales; 51 a la creación de nuevos organismos estatales; 10 a la creación de una nueva universidad pública; 11 a obra pública; 38 a incrementos de partidas presupuestarias vigentes; y finalmente 10 a expropiaciones.



De esta manera, los proyectos de ley incluidos en este informe representan el 4,7% de las iniciativas parlamentarias cuya sanción requiere el trámite previsto en la Constitución Nacional. Si se tiene en cuenta la cantidad de días hábiles en ambos períodos, se llega a la conclusión que los diputados y senadores nacionales presentaron a razón de 1 proyecto cada dos días cuya sanción afectaría el bolsillo del contribuyente.

Los datos del presente informe surgen del análisis de todos los proyectos de ley presentados durante los períodos parlamentarios 2002 y 2003, seleccionándose las iniciativas legislativas referidas al gasto público en cuyo articulado se menciona expresamente que para su financiamiento se recurrirá a nuevos fondos del presupuesto nacional que afectarán directamente al contribuyente. Por ejemplo:

CREACION DE LA SECRETARIA DE ESTADO ESPECIAL PARA ASUNTOS DEL MERCOSUR.

Artículo 2: Prevéase la imputación presupuestaria correspondiente para el funcionamiento de dicha Secretaría.

Autor: Diputada María del Carmen Alarcón.

Por tal motivo, no se incluyen en este informe: 1) Los proyectos de ley sobre gasto público cuya propuesta de financiamiento se basa en la reasignación de partidas presupuestarias; 2) Los proyectos que trasladan los costos de su financiamiento a determinados sectores o actividad; 3) Los proyectos que declaran la intangibilidad de cierto

gasto público; 4) Los proyectos que condonan deudas del sector privado con el estado; y 5) Los proyectos que se oponen a los recortes del gasto que realiza el Poder Ejecutivo mediante vetos presidenciales a la Ley de Presupuesto sancionada por el Poder Legislativo.

En el primer caso, al reasignar partidas del presupuesto nacional no se está aumentando el gasto público en lo inmediato, aunque si se generará una mayor burocracia que en el futuro presionará por mayores fondos. Un ejemplo podría ser la creación de un Programa Social que se financiará reasignando las partidas presupuestarias del Ministerio de Desarrollo Social.

En el segundo caso, se trata generalmente de proyectos que crean fondos, programas o planes oficiales cuyo financiamiento provendrá exclusivamente de gravámenes a determinados sectores y no al conjunto de los contribuyentes. Un ejemplo típico es financiar un Plan, Programa o Fondo Oficial con un impuesto a los cigarrillos. En el tercer caso, los legisladores dejan en claro que en dichas áreas no tienen ninguna intención de reducir el gasto público. Aquí se trata de establecer por ley la imposibilidad de recortar o eliminar un determinado gasto del presupuesto nacional. El financiamiento de la Universidad Pública es un ejemplo.

El cuarto caso se trata de escasas iniciativas, pero sin duda es una curiosidad en este informe, pues mientras se impulsan proyectos que aumentan el gasto público al mismo tiempo se propone condonar deudas impositivas.

El quinto caso se produce con el tratamiento de la ley de presupuesto. El Proyecto de Ley de Presupuesto es enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, ingresando por la Cámara de Diputados donde se producirá un dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda para luego considerar la ley en el recinto. El texto original generalmente sufre modificaciones consistentes en incrementos de partidas por parte de los legisladores y luego que la ley es considerada por ambas cámaras su sanción definitiva resulta vetada por el Poder Ejecutivo. Entonces, los legisladores presentan proyectos insistiendo en la aprobación original de los artículos que luego fueron vetados por el Poder Ejecutivo, transformándose éste último en el contrapeso de los excesos en materia de gasto por parte de los miembros del Congreso Nacional.

Finalmente, no se consideran en este informe los proyectos de ley que promueven la creación de nuevos juzgados por considerar en esos casos que hacen a la función estatal.

En consecuencia, con estos criterios conservadores, el principal objetivo de este informe consiste en alertar al sector privado sobre las iniciativas parlamentarias, impulsadas por los legisladores nacionales, cuya sanción implicaría una mayor carga tributaria para los contribuyentes a través del incremento del gasto gubernamental.

Recomendaciones para legisladores nacionales en materia de gasto público

Queda claro que si se aprobaran todos los proyectos de ley incluidos en el “Burocratómetro”, entonces el gasto público sería virtualmente infinito. Contrariamente, la carga impositiva que puede soportar el sector privado está limitada por los costos y la ganancia esperada, con lo cual cuanto mayor sea el peso del sector público, menor será el margen de rentabilidad privada. Para John Berthoud, presidente del National Taxpayers Union en los Estados Unidos, “el Congreso debe resistir la tentación de meterse en la economía. En cambio, tendría que trabajar para reducir los impuestos y minimizar las regulaciones. Darle a los empresarios la libertad de innovar, será la mejor manera de ayudar a los ciudadanos”. Los legisladores argentinos hacen todo lo contrario a lo que señala Berthoud y de esa manera no contribuyen a atraer las necesarias inversiones que ayudarían a reducir los altos índices de desempleo, pobreza e indigencia en el país.

Por eso, como es políticamente inviable que los legisladores nacionales recorten el gasto público, entonces podrían considerar al menos que los proyectos de ley que impulsen un incremento del presupuesto nacional incluyan un artículo referido al financiamiento que contemple la reasignación de partidas. Esto podría implementarse realizándose la reasignación presupuestaria en el ámbito en el cual se incluirá el nuevo gasto o determinando el legislador expresamente la utilización de una partida vigente para afectarla en su lugar a financiar el respectivo proyecto de ley.

Está claro que estas recomendaciones implican un mayor esfuerzo por parte de los legisladores nacionales, al plantearles mayor responsabilidad en la propuesta de leyes sobre gasto público. Pero, al mismo tiempo, se trataría que los diputados y senadores nacionales muestren un mayor respeto hacia los contribuyentes.